

**UNIVERSIDAD DEL SALVADOR**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
**MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA**

**TESIS**

**Título**

**“UNICO MARCO GENERAL PARA LAS  
CONTRATACIONES DEL ESTADO”**

**Propuesta de un PROYECTO DE LEY**

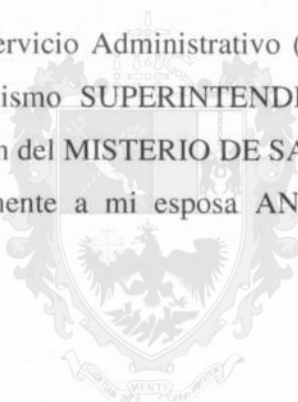
**Autor:** Ernesto Raúl BARRIONUEVO

**Tutor:** Ing. Raúl BARIDO

**Año 2007**

**Agradecimiento:**

- A los compañeros del Servicio Administrativo (SAF 914) y funcionarios de la Gestión 2002 / 2005 del Organismo SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD (SSSalud), en Jurisdicción del MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION, y
- A mi familia, especialmente a mi esposa ANA y mis hijos RODRIGO, BELEN y FRANCO.-



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## ÍNDICE

TEMA	PÁGINA
Introducción	1
Problema	8
Marco Teórico	16
Evolución histórica de las Contrataciones en la Administración Pública Nacional	19
Antecedentes normativos y marco legal	31
Entrevistas a Proveedores	39
Propuesta de un Ante Proyecto de Ley	53
Conclusión / Propuesta	97
Bibliografía	98

Se adjunta como Anexo I. Detalle de las empresas extraídas vía INTERNET del SIPRO (Sistema de Información de Proveedores del Estado), para la realización de las ENTREVISTAS (Trabajo de Campo) y sus respectivos comprobantes de inscripción a dicho Sistema.-

## **INTRODUCCIÓN:**

En la década del '70 ingresé a la ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL, desarrollando mis tareas inicialmente en el INSTITUTO NACIONAL DE OBRAS SOCIALES (INOS) en el área de COMPRAS, CONTRATACIONES Y SUMINISTROS, que a fines de la década del '90 pasó a denominarse SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD (SSSalud), en la órbita del MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN.

A partir de mi trato constante con proveedores de bienes y servicios, en el Organismo que me desempeñé, comencé a notar cierta confusión por parte de las empresas o personas físicas que quieren vender sus bienes o prestar sus servicios al Estado.

Adquirir bienes para el Estado significa dotar mejor a sus Organismos y/o reparticiones para que puedan cumplir sus funciones con una mayor eficacia. Dichas funciones deben facilitar la vida de los administrados, cumplir con los preceptos legales en vigencia y asegurar la permanente efectividad de los postulados constitucionales.

Desde el momento en que inicié la cursada de la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNIVERSIDAD DEL SALVADOR de esta Ciudad, me entusiasmé por llevar adelante este trabajo referido a las contrataciones del Estado. Fueron dos años durante los cuales recopilé documentación relacionada con el tema, mantuve entrevistas con proveedores y, especialmente, consulté el Decreto Ley de Contabilidad N° 23.354/56, y las distintas normativas que fueron dictadas al día de la fecha, tomando como antecedentes históricos para realizar este trabajo, a partir de la segunda mitad del siglo pasado.

Con este trabajo pretendo presentar un proyecto de Ley<sup>1</sup> para unificar en un mismo marco general las contrataciones del Estado, dado la diversidad de normas que existen hoy en día en la República Argentina en materia de contrataciones.

---

<sup>1</sup> Ante Proyecto de Ley, que se acompaña como Anexo II.

Tiende a clarificar los distintos aspectos que cubren el proceso licitatorio, y los destinatarios beneficiados serán los compradores – Organismos o reparticiones - que componen el Estado Nacional y, principalmente, los proveedores interesados en vender bienes y servicios.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

Es una realidad incontrastable que los procesos de adquisición de bienes y servicios constituyen una de las áreas claves de la Gestión Pública, y que es imprescindible para llevar adelante una administración competente, el contar con herramientas que aseguren la transparencia y la eficiencia en esos procesos.

Es claro que el primer paso para una gestión transparente es la existencia de reglas que establezcan claramente cuáles son los procedimientos y qué conductas son consideradas irregulares. Por ello, es válido hacer aquí una primera pregunta. ¿Cuenta la República Argentina con una legislación que posibilite una buena gestión de las adquisiciones del Estado?

Actualmente, los Organismos deben suministrar determinada información a la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES -ONC<sup>2</sup>. Es el sistema que posee el órgano rector de las contrataciones del Estado al que deben enviar hoy en día las distintas etapas de una contratación, desde los Pliegos de Bases y Condiciones Generales, Particulares y Especificaciones Técnicas, Circulares Aclaratorias (si son necesarias), Acta de Apertura, Cuadro Comparativo de Ofertas, Dictamen de Evaluación y Orden de Compra de adjudicación, es decir en todas las etapas de la convocatoria.

Hoy en día, previamente se debe acceder al Sistema de Información de Proveedores (SIPRO)<sup>3</sup> a fin de verificar si el preadjudicatario se encuentra de ALTA en dicho sistema, efectuada dicha consulta recién se puede emitir el Dictamen de Evaluación, denominación actual según el Decreto 436/00<sup>4</sup> ó Preadjudicación como lo indica el Decreto 5720/72<sup>5</sup>. No siendo un impedimento para poder presentar ofertas o contratar con el Estado Nacional la inclusión previa en el SIPRO, dado que las empresas o razón social podrán pre – inscribirse para presentarse en las licitaciones que lleve a cabo el Estado Nacional.

---

<sup>2</sup> ONC., Oficina Nacional de Contrataciones dependiente de la SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS – Órgano Rector de las Contrataciones del Estado Nacional.

<sup>3</sup> SIPRO – Sistema de Información de Proveedores – Base de Datos existente en la ONC.

<sup>4</sup> Decreto 436/00 de fecha 30/5/2000 publicado en B. Oficial N° 29.412 del 5 de Junio de 2000 (Reglamentación vigente del Decreto Delegado 1023/01 del Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional).

El SIPRO es público y puede acceder al mismo cualquier persona a través de INTERNET, solo se debe ingresar a la Página Web de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES.

Es así, que al hablar de los términos transparencia, eficiencia, economía, corrupción, etc., debemos tener en cuenta que se debería partir de una única Ley general para las contrataciones del Estado. Aquí es donde radica la importancia de las compras, contrataciones y suministros en la acción estatal y que me llevan a realizar en el presente trabajo.

Los Estados modernos desarrollan actividades políticas, económicas, sociales, educativas, sanitarias, administrativas y de seguridad y defensa. Para ello se utilizan personal, recursos y medios materiales y le compete a la Administración Pública posibilitar que la cantidad suficiente se halle en el lugar en que sea menester y en la oportunidad requerida aplicando procedimientos sencillos y dinámicos, y con menores costos para la Administración.

Asimismo, vale recordar que originariamente con la aplicación de la Ley de Contabilidad N° 12.961 ha señalado deficiencias fundamentales en cuanto al régimen de control de la hacienda pública que la misma instituye, lo que llevo al dictado con fuerza de Ley del Decreto 23.354/56, con la denominación de Ley de Contabilidad, reglamentación original mediante el Decreto 5720/72 para los artículos 55, 56, 61 y 62 del Capítulo VI de la citada Ley de Contabilidad Pública, Decreto Ley 23.354/56, la Legislación Financiera y Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional llamada posteriormente con el dictado de la Ley 24.156<sup>6</sup>, se ubican campos de conocimientos e investigación científica, que al no ser considerados comparativamente, su deslinde es indefinido.

---

<sup>5</sup> Decreto 5720/72 de fecha 28 de Agosto de 1972 Reglamento de las Contrataciones del Estado, Cap. VI Arts. 55 al 64 de la Ley de Contabilidad Pública, Decreto Ley 23.354/56 de fecha 31 de Diciembre de 1956

<sup>6</sup> Ley 24.156 – Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

En lo que hace al pensamiento de Bayetto<sup>7</sup>, Contabilidad Pública es la disciplina que se ocupa de la economía de la hacienda pública, cuyas operaciones estudia en conjunto y en detalle a los efectos de formar y perfeccionar por vía racional y experimental la doctrina administrativa de la misma. En esa orientación fundada en la corriente Italiana, la Contabilidad Pública comprende el estudio del presupuesto, de su gestión total, en la acción gubernamental para la obtención y aplicación de medios económicos para su desarrollo.

La Hacienda Pública constituye el centro de esta disciplina que se integra con técnicas registrales, métodos de fiscalización y control y acciones de responsabilidad. Así se ha desarrollado en Italia y en Francia. Abarca por lo tanto principios Jurídicos, Económicos y Técnicos de administración.

Distinta es la situación de la Legislación Financiera. Para Waline y Laferriere<sup>8</sup> abarca el régimen legal del Presupuesto, las normas de ejecución y control, el sistema de recursos fiscales y parafiscales y el ordenamiento legal impositivo. En términos más limitados, comprende únicamente el régimen legal de la Hacienda Pública, como acontece en España con la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública y en legislaciones similares de América Latina. Es una rama del Derecho Administrativo, si bien existe la oposición de la doctrina del Derecho Financiero que reclama su predominio en ese campo.

La Administración Financiera, en cambio, constituye uno de los tres campos operativos de la Ciencia de la Administración, de la dinámica administrativa. En sustancia, administrar no es sino manejar con eficiencia, los medios materiales, humanos y financieros.

La Administración de Personal, la Administración Financiera y la Administración de Bienes Materiales, sea en el campo público como en el privado, sin

---

<sup>7</sup> Dr. Juan Bayetto., *Apuntes de Contabilidad Pública* en fascículos. Participante del encuentro académico organizado por la Asociación Argentina de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública.

<sup>8</sup> Laferrieri y Waline ., (Opiniones) *El compromiso en el Derecho Presupuestario, efectos, sanciones*, Art. 15 de la Ley de Administración Financiera N° 24.156, Dictamen 77.391



que quepan distinguos ni justificaciones de ninguna especie. Lo señalaba Henri Fayol<sup>9</sup> hace más de ochenta años. Diferirán las normas, podrá no haber coincidencia de objetivos pero los principios y técnicas fundamentales siempre serán semejantes. Así lo reconoce expresamente el *Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas*.

Para finalizar con la introducción del trabajo que realizo, siguiendo con la idea de un **único marco general** para las contrataciones del Estado, estimo que sólo será viable a través de la elaboración del proyecto de Ley que acompaño con el presente, como único instrumento legal, lo cual pretendo adecuar en un ordenamiento de las normativas sobre el tema.

Lo que expongo daría frutos significativos frente a las innumerables leyes que establecen la inaplicabilidad de las disposiciones vigentes para las Reparticiones u Organismos del Estado Nacional.

La complejidad de las normativas vigentes se refleja en el ordenamiento financiero del Estado que se integra con un conjunto de disposiciones que rodean a la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Controles del Sector Público Nacional, los más estables e integrales, que se nuclean en la Ley 11.672<sup>10</sup> t.o. complementaria permanente del Presupuesto y en el sistema impositivo nacional; las transitorias resultan de las Leyes anuales de Presupuesto, salvo cuando se las manda incluir en la mencionada Ley 11.672.

Pero este universo se integra con múltiples normas que regulan la organización, funcionamiento, recursos, gastos y patrimonio del Estado y que abarcan la mayor parte de la Legislación Administrativa, desde las leyes de representación del Estado, los Estatutos y Cartas Orgánicas de los Entes autárquicos o los sistemas estatutarios de los Agentes Públicos, hasta disposiciones particulares como las del Compre Nacional<sup>11</sup> o las autorizaciones para movilizar fondos ociosos sin contar con los múltiples

<sup>9</sup> Henry Fayol (Científico francés, siglo XX., *Administración Industrial y General*, México: Herreo Hermanos S.A., 1961.

<sup>10</sup> Ley 11.672 Complementario Permanente de Presupuesto Decreto 869/99-PEN

reglamentos, normas sobre gastos públicos, órdenes, instrumentos e interpretaciones con efectos jurídicos generales que resultan de actos administrativos.

Entonces existe el riesgo de dar por conocido aspectos en los cuales existe experiencia en el ciudadano o proveedor a utilizar un lenguaje propio de las prácticas administrativas, distinto del técnico de las leyes y reglamentos, y que al existir en nuestro país un sin fin de normativas, relacionadas todas con las contrataciones del Estado, hacen que, tanto los proveedores como los que compran, se confundan y/o las interpreten de acuerdo a la conveniencia, o sean mal aplicadas.



---

<sup>11</sup> *Compre Nacional*, Decreto Ley 5.340/63, se refiere a que los productos a adquirir por la APN deberán ser de origen nacional

### **PROBLEMA:**

El problema se plantea dado que en la República Argentina, es que no existe una única norma legal para las contrataciones del Estado Nacional y esto queda claro en el trabajo de campo que he realizado y las entrevistas a empresas proveedoras del Estado Nacional, extraídas del actual Sistema de Información de Proveedores - SIPRO.

Como se manifiesta en las entrevistas realizadas a proveedores del Estado, hay deficiencias en los sistemas actuales de contrataciones por parte de la Administración Pública Nacional.

En la gran mayoría de los Organismos se observa la utilización de diversas normativas para con sus contrataciones, y ello acarrea múltiples inconvenientes.

Entre los aspectos que tengo en cuenta para la propuesta de un único marco general para las contrataciones del Estado, es la creación de un **REGISTRO ÚNICO DE PROVEEDORES DEL ESTADO (RUPE)**, que podría funcionar en el área de la JEFATURA DE GABINETES DE MINISTROS – OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES (ONC), para lo cual se partiría de la base de datos que hoy en día tiene dicha Oficina Nacional y que funciona como Sistema de Información de Proveedores (SIPRO).

Entiendo que debería ser obligación de todas las personas físicas/jurídicas o empresas que tengan interés en vender al Estado Nacional, estar inscriptas en dicho registro, dado que el Estado es un gran comprador conforme se puede apreciar diariamente en el BOLETIN OFICIAL, 3ra. Sección Contrataciones, los distintos tipos de convocatorias que publican los Organismos del Estado.

Con un buen registro nacional, donde estén inscriptos los proveedores, se haría un seguimiento de los mismos, y las empresas que no cumplieran con sus contratos serían sancionadas, y hasta ser inhabilitadas de ser necesario, para garantizar al Estado